



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

Master 2 Droit européen comparé
Année universitaire 2016-2017

Le bilan de la politique de défense commune depuis le Traité de Lisbonne

Mémoire de recherche
Préparé sous la direction du Professeur Francesco Martucci

Présenté par
Agnès Bouché

RESUME

Ce mémoire vise à dresser un bilan de ce qui a été réalisé en matière de défense depuis le Traité de Lisbonne. Nous étudierons les nouvelles possibilités offertes par celui-ci, et montrerons comment, accompagné d'une volonté politique renouvelée de la part des Etats membres, un nouvel élan a pu être donné à la Politique de Sécurité et de Défense Commune, permettant désormais d'envisager une Union européenne de la défense.

Les questions de défense sont longtemps restées en marge du projet européen. Les premiers développements en la matière sont timides mais l'Union persévère et met progressivement en place les bases d'une politique de sécurité et de défense commune qu'elle souhaite efficace.

Témoin de cette persévérance, le Traité de Lisbonne devait renforcer le rôle de l'Union en matière de défense. Pourtant, son entrée en vigueur est suivie d'un long silence de la part des Etats membres et de l'Union ; la politique de défense commune s'efface derrière des préoccupations économiques et retombe dans l'oubli.

Face à un contexte international plus tendu et face à de nouvelles menaces, les questions de défense naturellement refont surface et s'imposent à l'ordre du jour européen. A partir de l'année 2016, l'Union accélère son action et adopte une série de nouvelles mesures en matière de sécurité et de défense.

Dans le Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, présenté par la Commission européenne le 1^{er} mars 2017, l'Union européenne ose de nouveau rêver, devenir un jour, une Union européenne de la défense.

« Helmut Kohl et Jacques Delors m'ont appris que l'Europe n'avance que quand elle fait preuve d'audace. »

Jean-Claude Juncker, Président de la Commission Européenne
Discours sur l'état de l'Union 2017, Strasbourg, 13 Septembre 2017

REMERCIEMENTS

J'exprime mes sincères remerciements à :

Monsieur le Professeur Francesco Martucci pour avoir accepté de diriger ce mémoire ;

Monsieur Jean-Michel Corbellini et Madame Astrid Herzer pour avoir assuré la coordination administrative ;

L'Université Humboldt de Berlin pour son accueil chaleureux et les excellents enseignements qu'elle m'a apportés ces deux dernières années ; je remercie particulièrement Monsieur Rene Pawlak et le Bureau international pour la bonne coordination avec Paris ;

Ma famille et mes amis pour leur soutien et leurs encouragements, tout le long de mon parcours universitaire.

SOMMAIRE

Résumé	I
Remerciements	II
Sommaire	III
Introduction	1
Partie 1 : L'avant 2013 ou les années silencieuses	4
Le Traité de Lisbonne ou la mise en place d'un appareil institutionnel adéquat	4
Les obstacles au développement d'une politique de défense commune	16
Partie 2 : L'après 2013, un nouveau souffle pour la politique de défense commune	22
Retour des thématiques de défense à l'ordre du jour européen	22
Des promesses à la mise en œuvre de mesures concrètes	28
Conclusion	35
Table des matières	IV
Bibliographie	VI
Liste des abréviations	IX

A. Introduction

L'idée d'une politique de défense, si ce n'est commune, tout le moins coordonnée à l'échelle européenne, n'est pas neuve. Les premières expressions de cette volonté remontent au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, période à laquelle les idées européennes bénéficiaient d'un nouvel élan. Ainsi, en 1952, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg élaborent un projet de traité devant organiser la défense commune de ces Etats au sein d'une entité supranationale, la Communauté Européenne de Défense, disposant notamment de forces armées communes et d'un budget commun¹. Signé, le traité ne sera pourtant jamais ratifié par la France, conduisant à son échec. Le souvenir de cet échec, survenu dans les très jeunes années de la construction européenne, marquera profondément l'Union ; en effet, ses Etats membres organiseront leur défense au sein d'autres organisations, l'Union de l'Europe Occidentale et surtout l'OTAN. L'Union, quant à elle, préférera recentrer le débat européen sur les questions économiques, reléguant au second plan les thématiques politiques, notamment en matière de défense.

Bien que le Traité de Maastricht mette déjà en place une politique étrangère de sécurité commune, une véritable impulsion, sur les questions plus spécifiques de défense, ne sera pas donnée avant 1998², date à laquelle la France et le Royaume-Uni se déclarent prêts à renforcer la présence européenne dans les domaines de la sécurité et de la défense³. En 2000, le Traité de Nice prend acte de cette volonté en mettant en place la Politique Européenne de Sécurité et de Défense, qui deviendra, avec le Traité de Lisbonne, la Politique de Sécurité et de Défense Commune.

¹ Koutrakos, Panos, EU International Relations Law, Second Edition, Oxford Hart Publishing, 2015, p. 448.

² L'Acte Unique Européen de 1986 et le Traité de Maastricht de 1992 ne sont pas vides de toute disposition sur les questions de sécurité et de défense

³ Déclaration franco-britannique sur la défense européenne, Saint-Malo, 4 décembre 1998.

Le Traité de Lisbonne⁴, adopté en 2007, et entré en vigueur en 2009, inscrit la définition progressive d'une politique de défense commune parmi ses objectifs⁵. Aujourd'hui, une décennie après l'adoption de ce traité, la Commission européenne évoque, dans un Livre blanc consacré à l'avenir de l'Europe, l'idée d'une « Union européenne de la défense »⁶.

Si le chemin pour y parvenir semble encore bien long, ce choix sémantique témoigne néanmoins d'avancées considérables en la matière. L'Union serait-elle en passe de dépasser le traumatisme de l'échec de la CED ?

Ce travail vise à établir un bilan de ce qui a été réalisé depuis le Traité de Lisbonne. Dresser le bilan d'une politique européenne n'est jamais chose aisée. Tout d'abord, les avancées d'une politique, qu'elle soit européenne ou non, sont toujours sujettes à des circonstances extérieures, telles un changement de gouvernement, pouvant se traduire par une inconstance dans la volonté politique. Ensuite, cette affirmation se révèle d'autant plus juste qu'elle se rapporte, en l'espèce, à des politiques européennes ; or, celles-ci nécessitent l'émergence d'une volonté politique commune de la part de l'ensemble des Etats membres.

Cependant, en s'efforçant d'élaborer ce bilan, nous chercherons à préciser le rôle joué par le Traité de Lisbonne, en établissant comment ce nouvel ensemble normatif a pu faire évoluer la politique de l'Union européenne en matière de défense, lui permettant de s'affirmer, tant auprès de ses Etats membres que des organisations tierces, en tant qu'actrice de la défense et de la sécurité internationale.

Nous pouvons observer deux grandes tendances dans la politique de défense commune, s'articulant autour d'un évènement « charnière », la Réunion du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013. En effet, si le Traité de Lisbonne a été suivi d'une longue période d'inaction dans le domaine de la défense, ce sommet européen, en réinscrivant les questions de défenses à son ordre du jour, a permis de donner un nouvel élan à la politique de défense commune.

⁴ La dénomination « Traité de Lisbonne » renvoie en réalité à deux traités distincts : le Traité sur l'Union européenne et le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne.

⁵ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.2.

⁶ Commission européenne, Livre blanc sur l'Avenir de l'Europe, 2017.

Dans cet esprit, nous articulerons la réflexion sur cette politique de défense et ses évolutions autour de cet évènement « charnière ». La première partie se concentrera sur les années ayant suivi l'entrée en vigueur du Traité et tentera d'expliquer les raisons de l'inaction de l'Union. Puis, la seconde partie traitera du renouveau de la politique de défense commune, de ses espoirs et de ses réalisations concrètes.

B. Partie 1 : L'avant 2013 ou les années silencieuses

L'Union Européenne aspire à une défense commune et se donne les moyens, avec la mise en place du Traité de Lisbonne, de la réaliser. Pourtant, les années qui suivirent l'entrée en vigueur de ce Traité furent caractérisées par un silence sur les thématiques de défense. Dans cette partie, nous montrerons comment, malgré la mise en place d'un outil adéquat, l'Union a peiné à agir concrètement en matière de défense.

I. Le Traité de Lisbonne ou la mise en place d'un appareil institutionnel adéquat

Le Traité de Lisbonne, adopté en 2007 mais entré en vigueur seulement en 2009, est à l'origine de plusieurs transformations pour l'Union en matière de défense.

Bien que le Traité sur l'Union Européenne énonce le respect par celle-ci des « fonctions essentielles de chaque Etat », précisant par ailleurs que « la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque Etat membre »⁷, il fixe comme objectif la définition progressive d'une politique de défense commune⁸. La Politique de Sécurité et de Défense Commune, intégrée à la Politique Etrangère et de Sécurité Commune⁹, doit participer à la réalisation de cet objectif. A cet effet, le Traité met en place un appareil institutionnel adéquat, obéissant à des principes généraux, faisant intervenir de nouveaux acteurs et

⁷ Traité sur l'Union Européenne, art. 4.2 :

« L'Union respecte l'égalité des États membres devant les traités ainsi que leur identité nationale, inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles, y compris en ce qui concerne l'autonomie locale et régionale. Elle respecte les fonctions essentielles de l'État, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale. En particulier, la sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre. ».

⁸ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.2 :

« La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. [...] ».

⁹ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.1.

renforçant le rôle des anciens, ainsi qu'en développant les moyens d'action à leur disposition.

1. Principes généraux

L'article 21 du TUE énonce les principes généraux devant guider l'action extérieure de l'Union¹⁰.

En vertu du principe d'attribution des compétences¹¹, l'Union européenne n'est habilitée à agir que dans les domaines, dans lesquels les Etats membres ont bien voulu lui déléguer leurs compétences. Sont alors envisagés trois niveaux de compétences, impliquant des degrés différents d'implication de l'Union : ce sont les compétences exclusives¹², partagées¹³, et d'appui¹⁴. Cependant, en matière de défense, les Etats demeurent en principe souverains, ces questions relevant traditionnellement des fonctions régaliennes de ces derniers. En ce sens, les Etats membres restent maîtres de la sécurité sur leur territoire national, et l'Union respecte les engagements pris par ceux-ci dans le cadre de l'OTAN¹⁵.

L'Union a pour seule mission de mettre en œuvre des actions devant permettre une meilleure coopération entre ses membres¹⁶. C'est dans ce cadre que s'ancre la PESC, et plus précisément la PSDC. La PSDC est censée mettre à disposition de l'Union les capacités d'agir en dehors de ses frontières, dans le cadre de missions, énumérées à l'article 42.1 du TUE : missions de maintien de la paix,

¹⁰ Traité sur l'Union Européenne, art. 21.1 : « *L'action de l'Union sur la scène internationale repose sur les principes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle vise à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de la dignité humaine, les principes d'égalité et de solidarité et le respect des principes de la charte des Nations unies et du droit international* ».

Voir aussi art. 25.

¹¹ Traité sur l'Union Européenne, art. 5.

¹² Traité sur l'Union Européenne, art. 3.

¹³ Traité sur l'Union Européenne, art. 4.

¹⁴ Traité sur l'Union Européenne, art. 6.

¹⁵ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.2.

¹⁶ Traité sur l'Union Européenne, art. 21.2.

de prévention des conflits, de renforcement de la sécurité internationale.
L'article 43.1 du TUE précise le contenu de ces missions¹⁷.

¹⁷ Traité sur l'Union Européenne, art. 43.1 : « *Les missions visées à l'article 42, paragraphe 1, dans lesquelles l'Union peut avoir recours à des moyens civils et militaires, incluent les actions conjointes en matière de désarmement, les missions humanitaires et d'évacuation, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et de maintien de la paix, les missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix et les opérations de stabilisation à la fin des conflits. Toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme, y compris par le soutien apporté à des pays tiers pour combattre le terrorisme sur leur territoire.* ».

2. Les acteurs de la défense commune

Plusieurs organes contribuent à mettre en œuvre la PSDC et ce, à différents niveaux. Tandis que certains existaient déjà avant l'avènement du Traité de Lisbonne, d'autres sont nés de ce Traité ou ont vu leur rôle renforcé par les dispositions de celui-ci. Seront évoqués les acteurs spécifiques à la PSDC, les institutions de l'Union et les Etats membres.

a) Les acteurs spécifiques à la Politique de Sécurité et de Défense Commune

Le Traité de Lisbonne, poursuivant son objectif d'une défense commune, a créé un Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, et a redéfini le rôle de l'Agence européenne de défense.

i- Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité

Instauré par le Traité de Lisbonne, le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité¹⁸, ci-après Haut Représentant, est souvent considéré comme le Ministre des affaires étrangères de l'UE.

Bien que cette désignation officieuse ne fasse pas l'unanimité¹⁹, elle se comprend pour des raisons historiques. En effet, dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, les fonctions de l'actuel Haut Représentant devaient être assurées par le Ministre des affaires étrangères de l'Union. Dans le Traité

¹⁸ La fonction est assurée depuis 2014 par Federica Mogherini.

¹⁹ RETROUVER CRITIQUE !!

de Lisbonne, la fonction de l'organe est reprise mais le titre change, au profit de l'actuel Haut Représentant.

Les fonctions du Haut Représentant sont définies à l'article 27 du TUE. Le Haut Représentant a un rôle moteur dans l'élaboration de la PSDC (plus largement, de la PESC) ; c'est à lui d'émettre des propositions en la matière qui seront ensuite étudiées par le Conseil européen. Dans ce travail, il est soutenu par le Conseil des affaires étrangères²⁰ qu'il préside. Il remplit également une fonction de représentation de l'Union sur les questions relevant de la PSDC.

Le Haut Représentant est également l'un des Vice-Présidents de la Commission européenne. Cette jonction de fonctions est censée rendre plus visible l'Union sur la scène internationale, en permettant aux Etats tiers de s'adresser à un interlocuteur unique²¹.

ii- L'Agence européenne de défense

Le Traité de Lisbonne n'a pas créé l'AED – sa création remonte à 2004 – mais a permis de réaffirmer son rôle.

L'AED est censée pouvoir mettre en place une politique européenne de l'armement²². Evoquée à l'article 42.3 du TUE, cette politique des capacités et de l'armement reste à définir.

L'article 45 du TUE énumère les missions de l'AED. Cette dernière doit pouvoir évaluer les capacités militaires de chaque Etat et veiller à ce que ceux-ci respectent leurs engagements concernant ces capacités. L'AED a également pour mission d'encourager la mise en commun des moyens au niveau européen. Enfin, et il s'agit de la véritable innovation du Traité de Lisbonne, l'AED a pour mission de mettre en œuvre « toute mesure utile pour renforcer la base

²⁰ Le Conseil des affaires étrangères regroupe tous les Ministres des affaires étrangères des Etats membres.

²¹ Keatinge Patrick/Tonra Ben, *European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty*, IEA, Dublin, Ireland, July 2009, p.23.

²² Fondation Robert Schuman, *Le Traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne*, Dossier pédagogique « Comprendre le Traité de Lisbonne », 2007.

industrielle et technologique du secteur de la défense ». La politique de défense se lie ici à des politiques plus globales de l'Union (recherche, industrie, économie).

b) Les institutions de l'Union européenne

Les institutions de l'Union européenne, à des degrés divers, contribuent également à la PSDC. Si le Conseil européen est particulièrement impliqué, la Commission et le Parlement sont davantage en retrait.

i- Le Conseil européen

Le Conseil européen intervient dans le processus de décisions relevant du domaine de la PSDC. En effet, après avoir examiné les propositions du Haut Représentant, il doit statuer à l'unanimité, afin de les adopter²³.

Pour K. Fischer, le rôle que doit jouer le Conseil européen, de concert avec le Haut Représentant, n'est pas à sous-estimer. Véritables moteurs de la politique de défense et de sécurité commune, ils doivent trouver un moyen d'emporter la confiance des Etats membres, afin que ceux-ci acceptent de s'impliquer dans cette politique²⁴.

ii- Le Parlement européen

Le Traité de Lisbonne n'accorde pas un très grand rôle au Parlement européen dans le domaine de PSDC. Celui-ci ne remplit qu'un rôle consultatif.

²³ Traité sur l'Union européenne, art. 42.4.

²⁴ Fischer, Klemens, Europäische Aussen- und Sicherheitspolitik, ZFAS, Vol. 1, Wiesbaden, 2008.

L'article 36 du TUE indique en effet que le Parlement européen peut interroger le Conseil et le Haut Représentant sur les questions relevant de la PSDC, ainsi que soumettre des recommandations. De plus, le Parlement organise deux fois par an des sessions au cours desquelles il discute des avancées réalisées en matière de PESC et de PSDC. Ce sont les dénommées Conférences interparlementaires sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et sur la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Certains regrettent que le Parlement européen n'ait pas davantage de poids. Dans un rapport sur la dimension parlementaire de la coopération en matière de défense²⁵, A. Bakker, M. Drent et L. Landmann souligne l'importance du rôle que le Parlement européen a à jouer, en décidant d'un budget européen qui permettrait de progresser dans la recherche et l'innovation en matière de défense, et en poussant l'Union à ne plus considérer la PSDC uniquement comme une politique secondaire à la PESC mais à en faire une politique à part entière. De plus, le Parlement européen permettant de faire le lien avec les citoyens européens, le retour des thématiques de défense en son sein permettrait un meilleur dialogue avec ceux-ci. Toutefois, les auteurs du rapport mettent également en garde contre les travers d'un rôle renforcé du Parlement, en rappelant que la montée des eurosceptiques n'est pas à sous-estimer : un Parlement plus fort mais peuplé d'eurosceptiques pourrait aboutir à un recul des questions de défense.

Aux côtés des traditionnelles institutions de l'Union, le Traité de Lisbonne a mis en place et définit le rôle des acteurs spécifiques à la politique de sécurité et de défense commune.

²⁵ Bakker, Anne/Drent, Margriet/Landmann, Lennart *The parliamentary dimension of Defence Cooperation*, Clingendael Report, La Hague, Pays-Bas, Avril 2016, p. 4-5.

3. Les moyens d'action de la défense commune

Pour servir la mise en œuvre de la PSDC, le Traité de Lisbonne prévoit la mise à disposition de moyens, tant matériels que juridiques ou politiques.

a) Les moyens matériels

i- Les moyens civils et militaires

Si l'évaluation et la coordination des capacités nécessaires constituent le rôle et la mission de l'AED²⁶, l'Union européenne doit s'en remettre à ses Etats membres concernant l'apport même de ces capacités.

L'article 42.3 établit en ce sens qu'il revient aux Etats membres de mettre leurs capacités civiles et militaires à disposition de l'Union, afin qu'elle puisse mettre en œuvre sa PSDC. Les Etats membres qui ont établi entre eux des forces multinationales peuvent également décider de les affecter aux capacités de l'Union. Parmi ces forces multinationales, on peut évoquer, à titre d'exemple, Eurocorps qui rassemble la France, l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et le Luxembourg.

ii- Les moyens financiers

L'article 41 du TUE régit le financement de la PESC et de la PSDC. D'après cette disposition, les dépenses administratives et opérationnelles nécessaires à la bonne mise en œuvre de ces politiques sont à la charge du budget de l'Union. En revanche, ne font pas partie du budget de l'Union les « dépenses afférentes à des

²⁶ Traité sur l'Union européenne, art. 42.3 et art. 45.

opérations ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense ». Les dépenses qui se trouvent ainsi exclues du budget de l'Union sont à la charge des Etats membres, « selon la clé du produit national brut ». Ce mécanisme de financement a été précisé ultérieurement dans une Décision du Conseil du 19 décembre 2011²⁷. Ce nouvel outil permet désormais de financer les dépenses communes nécessaires à la mise en œuvre de ces opérations, en sollicitant la contribution des Etats membres en fonction de leur PIB. Le Royaume-Uni compte aujourd'hui parmi les plus gros contributeurs, en consacrant pas moins de 2.17 pourcents de son PIB à la défense²⁸.

b) Les moyens politiques et juridiques

Le Traité de Lisbonne met également en place des moyens politiques et juridiques au service de la PSDC.

i- Le processus de décision politique

Le processus de décision politique en matière de PSDC revient au Conseil européen et au HR/VP²⁹. Ce sont ces organes qui définissent les contours de la PSDC et veillent à sa bonne mise en œuvre. Le Conseil européen statue à l'unanimité sur les propositions qui lui sont préalablement soumises par le Haut Représentant.

²⁷ Décision 2011/871/PESC du Conseil du 19 décembre 2011 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena).

²⁸ Gouvernement du Royaume-Uni, *Foreign policy, defence and development – A future partnership Paper*, p. 9, N° 36.

²⁹ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.

ii- Les coopérations structurées permanentes

Les coopérations structurées permanentes sont un mécanisme introduit par le Traité de Lisbonne. Elles sont régies par les articles 42.6 et 46 du TUE, ainsi que par le Protocole sur la coopération structurée permanente. Elles permettent aux Etats qui le souhaitent, d'approfondir leur coopération en matière de défense. La coopération se traduit, pour les Etats qui y participent, par des exigences plus élevées concernant les capacités militaires et des obligations plus contraignantes. Ces critères sont développés aux articles 1 et 2 du Protocole sur la coopération structurée permanente.

L'article 46 du TUE décrit la procédure de mise en place de ces coopérations renforcées. Les Etats membres souhaitant participer à cette coopération doivent en premier lieu s'adresser au Conseil européen et au Haut Représentant, afin de leur exprimer leur intention de s'associer à la coopération. Puis, en second lieu, le Conseil établit, au moyen d'une décision intervenant dans un délai de trois mois, la coopération structurée permanente. Si la décision du Conseil fixe la liste des Etats membres prenant part à cette structure, la possibilité demeure, pour les autres Etats membres, de s'associer ultérieurement à la coopération. De même, un Etat, ayant participé à la coopération structurée permanente et souhaitant la quitter, en a la possibilité, à condition qu'il notifie sa décision au Conseil européen. Enfin, dans l'hypothèse où un Etat ne serait plus en mesure de remplir les critères et obligations définis par le Protocole sur la coopération renforcée, le Conseil pourrait, au moyen d'une décision, suspendre sa participation à la coopération.

Ce nouveau mécanisme instauré par le Traité de Lisbonne traduit à la fois la volonté de l'Union de développer sa politique de défense, en permettant son approfondissement en petit groupe, tout en conservant une flexibilité, permettant aux Etats réticents de ne pas s'impliquer davantage sur ces questions.

iii- Les clauses de solidarité et de défense mutuelle

Dernière grande innovation du Traité de Lisbonne, les clauses de solidarité et d'assistance mutuelle sont l'expression politique et juridique d'une solidarité européenne, entre les différents Etats membres de l'Union, en cas d'agression de l'un d'entre eux.

Dans un article³⁰ consacré à ces clauses, N. Fernandez Sola, Professeure à l'Université de Saragosse, évoque un « altruisme réciproque » qu'elle définit comme la tendance des Etats à s'associer pour aider un Etat membre en difficulté, dans l'espoir d'être aidé en retour en cas de difficulté. Selon cette Professeure, c'est là même que réside la volonté des Etats à s'impliquer, car cet espoir de réciprocité s'inscrit dans la défense de leurs propres intérêts nationaux.

La clause de solidarité est régie par l'article 222 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, et constitue une disposition à part. Elle se rapporte aux cas d'attaque terroriste et de catastrophe naturelle ou d'origine humaine et prévoit, pour y faire face, une action conjointe des Etats membres et de l'Union. De plus, si l'Etat membre objet de l'attaque ou de la catastrophe en fait la demande, les autres Etats membres ont le devoir de lui porter assistance.

La clause d'assistance mutuelle est, quant à elle régie par l'article 42.7 du Traité sur l'Union Européenne, et vise le cas d'une agression armée se produisant sur le territoire d'un Etat membre.

En de telles circonstances, les autres Etats membres sont soumis à l'obligation de prêter « aide et assistance » audit Etat attaqué « par tous les moyens en leur pouvoir ». La question se pose alors de savoir comment interpréter cette palette de moyens, notamment faut-il y inclure la possibilité de recourir à des moyens militaires. Pour nombre d'auteurs, parmi lesquels A. Kockel³¹, il est clair que les

³⁰ Fernandez Sola, Natividad, *Les clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité sur l'Union Européenne : contenu, délimitation et garanties politiques et juridiques*, Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier, Paris, France, 2012, p. 204.

³¹ Kockel Armin, *Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon*, Europäische Hochschulschriften, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2012, p.74-75.

moyens militaires sont compris dans la formulation. Il explique cette inclusion par le sens de la clause et de son mécanisme ; la disposition devant être un instrument de réponse à une agression armée, les moyens militaires peuvent difficilement être exclus de la réponse. De plus, A. Kockel poursuit son argumentation et considère que si l'Union avait entendu exclure les moyens militaires du cadre de l'assistance mutuelle, le Traité aurait explicitement mentionné l'exception.

A ce titre, il est important de rappeler un élément de nature historique. Contrairement aux dispositions envisagées par le Traité de Lisbonne, la clause d'assistance mutuelle, prévue initialement dans le Traité établissant une Constitution pour l'Europe, n'avait vocation à s'appliquer que dans le cadre de la Coopération structurée permanente, c'est-à-dire à un nombre restreint d'Etats. N. Fernandez Sola souligne l'intérêt, pour les Etats ne souhaitant pas engager des moyens militaires au niveau européen, d'une telle restriction de l'application de la clause³². Désormais, dans le cadre établi par l'article 42.7 du TUE, la mise en œuvre de la clause n'est plus optionnelle ; tous les Etats membres, sans exception, sont soumis à ce devoir d'assistance si la clause est activée.

Cependant, il n'existe aucun véritable moyen juridique de contraindre un Etat membre à respecter son engagement, en cas de manquement à son obligation d'assistance. En effet, la Cour européenne de justice n'est pas compétente pour les questions relevant de la PSDC³³. Ainsi, la clause d'assistance mutuelle semble ne revêtir qu'une portée symbolique.

³² Fernandez Sola, Natividad, *Les clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité sur l'Union Européenne : contenu, délimitation et garanties politiques et juridiques*, Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier, Paris, France, 2012, p.

³³ Keatinge Patrick/Tonra Ben, *European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty*, IIEA, Dublin, Ireland, July 2009, p.17.

II. Les obstacles au développement d'une politique de défense commune

Bien que doté d'un appareil institutionnel adéquat, l'Union Européenne se révèle incapable de prendre des actions concrètes pour atteindre son objectif de développement d'une politique de défense commune. Si le prétexte semble toujours le même – la priorité doit être donnée aux questions économiques – le malaise pourrait, en réalité, être plus profond et exprimer une incapacité de l'Union à assumer son rôle d'acteur, en matière de défense, sur la scène internationale.

1. L'impact de la crise économique ou la gestion des priorités

L'arrivée en 2008, en Europe, de la crise économique et financière, ayant débuté aux Etats-Unis en 2007, a eu pour effet de retarder considérablement les avancées de l'Union en matière de défense.

En effet, entre 2008 et 2013, la quasi-totalité des réunions du Conseil européen est dominé par des thématiques économiques³⁴.

En outre, la survenance de la crise se traduit naturellement par une réduction drastique des budgets nationaux ; un des premiers postes touchés par ces restrictions est celui consacré à la défense. Pour la période 2006-2011, l'AED évalue à pas moins de dix pourcents la réduction des dépenses totales de défense ; de plus, elle relève une nouvelle baisse de trois pourcents entre les seules années 2011 et 2012³⁵.

³⁴ Von Ondarza, Nicolai, *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus*, Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik, Vol. 7(3), Wiesbaden, 2014, p.313.

³⁵ AED, *Defence Data 2012*, Booklet, p.4.

Bien que les questions économiques restent au cœur des préoccupations européennes et que les politiques tendent à l'austérité budgétaire, certains s'alarment des possibles conséquences pour la sécurité, non seulement européenne, mais également mondiale³⁶. Les coupes dans les budgets nationaux sont importantes et rien n'est mis en place, ni dans le cadre de l'OTAN³⁷, ni au niveau européen pour coordonner et mettre en commun les capacités des Etats³⁸, faisant douter de la capacité de ces derniers, et des organisations auxquelles ils appartiennent, à répondre efficacement à de nouvelles menaces.

Si l'Union européenne, au lendemain de l'adoption du Traité de Lisbonne, a, en sa possession, un dispositif institutionnel adéquat pour permettre de progresser vers une politique de défense commune, elle est cependant affaiblie économiquement. Ce fléchissement s'accompagne d'une remise en question de son rôle à jouer, sur la scène internationale, en matière de défense.

³⁶ Giegerich, Bastian, Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Verteidigungspolitik in Europa, Strategie und Sicherheit, Böhlau, Wien, 2011, p. 199.

³⁷ Et ce, malgré la mise en garde du Secrétaire Général de l'OTAN, A.F. Rasmussen.

Cité par : Giegerich, Bastian, ibid. 36 : « *we have to avoid cutting so deep that we won't in future be able to defend the security on which our economic prosperity rests* ».

³⁸ Von Ondarza, Nicolai, *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus*, Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik, Vol. 7(3), Wiesbaden, 2014, p.313.

2. Une Union Européenne en quête d'identité

En l'absence d'actions concrètes pour atteindre et réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés, l'Union interroge son rôle dans le domaine de la défense. Composée de vingt-sept Etats³⁹ aux vingt-sept volontés différentes, peinant à faire émerger une volonté commune en matière de défense, l'Union doute de sa légitimité sur ces questions.

a) Une compréhension non uniforme de la défense commune

La question de la volonté politique des Etats membres est récurrente dans le processus de développement de politiques à l'échelle européenne, et ce, quel qu'en soit le domaine.

La force et la capacité d'action de l'Union Européenne en matière de PSDC, et cela est rappelé par P. Keatinge et B. Tonra, demeure soumise à la bonne volonté des Etats membres⁴⁰.

En effet, nous l'avons évoqué précédemment, le processus décisionnel en ce domaine appartient au Conseil européen. Si les propositions sont d'abord élaborées par le Haut Représentant, c'est bien le Conseil qui *in fine* décide d'adopter ou non ces mesures, selon une règle d'unanimité⁴¹. A cet égard, il convient de rappeler que le Conseil européen est composé des chefs d'Etats ou de gouvernements de tous les Etats membres de l'Union. Ainsi, les propositions soumises à adoption doivent être en mesure de répondre aux attentes de vingt-huit Etats aujourd'hui, et vingt-sept demain. Or, il subsiste une tendance naturelle des Etats européens à vouloir protéger leurs intérêts nationaux et à n'approfondir la coopération qu'en vertu de ceux-ci, s'ils sont en mesure d'en retirer un bénéfice. Les décisions du Conseil sont donc souvent sujettes au jeu

³⁹ Le chiffre se rapporte à la période d'adoption et d'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

⁴⁰ Keatinge Patrick/Tonra Ben, *European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty*, IIEA, Dublin, Ireland, July 2009, p.19.

⁴¹ Traité sur l'Union européenne, art. 42.4.

des vetos nationaux⁴², le refus d'un seul Etat suffisant à bloquer le processus d'adoption de la décision. Cela se vérifie avec d'autant plus de justesse que la décision implique l'engagement de capacités militaires.

En outre, tous les Etats n'ont pas la même approche des questions de défense. Que ce soit pour des considérations de souveraineté ou en raison d'une tradition de neutralité, certains Etats s'avèrent plus réticents à s'engager sur ces questions. A ce titre, il convient d'illustrer ce propos par le cas de l'Irlande et des dérogations dont elle bénéficie. Dans sa législation nationale, l'Irlande a prévu que le déploiement de ses forces armées en dehors du territoire national, dès lors qu'il implique plus de douze soldats, doit recueillir l'approbation de trois entités, afin d'être effectivement mis en œuvre, trois éléments : une première autorisation doit émaner d'une résolution du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale des Nations Unies, une deuxième, du gouvernement, et enfin une troisième, du Parlement (Dáil Éireann)⁴³. Ce mécanisme est surnommé le "Triple Lock", en raison des trois « verrous » qu'il est nécessaire de débloquent pour permettre un déploiement des forces irlandaises.

Enfin, face à une PSDC en perte de vitesse, certains Etats membres privilégient des accords multilatéraux. C'est ainsi que les deux plus grandes puissances militaires de l'Union, la France et le Royaume-Uni, ont conclu, en 2010, un Traité de coopération bilatéral dans le domaine de la défense⁴⁴.

Le manque de volonté politique des Etats membres à agir de concert se traduit également par une mauvaise gestion des ressources et des capacités. Si les dépenses cumulées de tous les Etats membres en matière de défense sont considérables, cette force ne bénéficie pas à l'Union européenne⁴⁵. En effet, les

⁴² Bakker, Anne/Drent, Margriet/Landmann, Lennart *The parliamentary dimension of Defence Cooperation*, Clingendael Report, La Hague, Pays-Bas, Avril 2016.

⁴³ Keatinge Patrick/Tonra Ben, *European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty*, IIEA, Dublin, Ireland, July 2009, p.25.

⁴⁴ Von Ondarza, Nicolai, *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus*, Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik, Vol. 7(3), Wiesbaden, 2014, p.312.

⁴⁵ Bakker, Anne/Drent, Margriet/Landmann, Lennart, *The parliamentary dimension of Defence Cooperation*, Clingendael Report, La Hague, Pays-Bas, Avril 2016, p.3.

dépenses en matière de défense relèvent des Etats membres, pris individuellement, et les efforts de coordination en ce domaine sont faibles.

Dans leur rapport sur la dimension parlementaire de la coopération en matière de défense, A. Bakker, M. Drent et L. Landmann, insistent pourtant sur la nécessité de la coopération et soulignent, à raison, qu'il ne sert à rien de protéger à tout prix sa souveraineté, si c'est pour ne disposer que de moyens très faibles, incapables de faire face aux défis en matière de sécurité⁴⁶.

b) Définition de son rôle international

Sur la scène internationale, l'Union européenne n'est pas seule à assumer un rôle d'acteur en matière de « maintien de la paix », de « prévention des conflits », et de « renforcement de la sécurité internationale »⁴⁷. D'autres organisations internationales, telles l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, ou l'Organisation des Nations Unies, œuvrent également en ce sens. La présence de ces autres acteurs a longtemps empêché l'Union européenne d'envisager mener, elle-même, en dehors des cadres traditionnels de l'OTAN ou de l'ONU, des actions en ce domaine⁴⁸.

Et, alors qu'elle amorçait le développement de politiques en matière de défense et de sécurité, elle ne recueillait pas le soutien de tous ses Etats membres.

Or, le TUE rappelle, à cet égard, que l'Union respecte les obligations auxquelles ceux-ci sont soumis en raison du Traité de Washington (à l'origine de l'OTAN), si ces derniers s'en remettent à l'OTAN pour organiser leur défense commune⁴⁹. C'est le cas notamment du Royaume-Uni, dont le gouvernement rappelait encore

⁴⁶ Bakker, Anne/Drent, Margriet/Landmann, Lennart, *The parliamentary dimension of Defence Cooperation*, Clingendael Report, La Hague, Pays-Bas, Avril 2016, p.3 : « *having full authority over national forces means little if they are too small to address the security challenges at hand* ».

⁴⁷ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.1.

⁴⁸ Biscop Sven, *The UK and European defence : leading or leaving ?*, International Affairs, Vol.88(6), Londres, Royaume-Uni, 2012, p.1298.

⁴⁹ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.2.

en Septembre 2017, que leur défense commune se réalisait dans le cadre de l'OTAN⁵⁰.

En définitive, les deux organisations internationales parviennent à faire cohabiter et à coordonner leurs politiques en matière de défense, de sorte qu'elles ne se trouvent pas dans un rapport de concurrence, l'une en vers l'autre, mais tendent davantage vers une relation de collaboration.

Cependant, l'Union Européenne prend conscience de la nécessité de développer sa propre politique de défense. En 2007, le Traité sur l'Union européenne en fait un de ses objectifs⁵¹ ; une décennie plus tard, en 2017, la Commission européenne réitère cette volonté, estimant que l'UE doit avoir la capacité d'agir seule, lorsque cela est nécessaire, et réaffirme son rôle à jouer dans la paix et la sécurité mondiale⁵².

⁵⁰ Gouvernement du Royaume-Uni, *Foreign policy, defence and development – A future partnership Paper*.

⁵¹ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.2.

⁵² Commission Européenne, *Reflection paper on the future of the European defence*, Bruxelles, Juin 2017, p.7 : « *Together with the US and others, Europe has a responsibility for global peace and security. While acting together with our partners will remain the EU's norm and preference, we should be able to act alone when necessary* ».

C. Partie 2 : L'après 2013, un nouveau souffle pour la politique de défense commune

Dès décembre 2012, le Conseil européen insiste sur le fait que « dans un monde en mutation, l'Union européenne est appelée à assumer des responsabilités accrues en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales »⁵³. Cependant, ce n'est que fin 2013 que la politique de l'Union en matière de défense prend un nouveau tournant, rejoignant les aspirations exprimées dans le Traité de Lisbonne ; les questions de défense sont de retour à l'ordre du jour européen⁵⁴.

I. Retour des thématiques de défense à l'ordre du jour européen

A partir de 2013, les questions de défense font de nouveau l'objet de débats thématiques au sein des institutions européennes. Cela s'explique par un nouveau contexte international et se traduit par de nouvelles promesses de la part de l'Union.

1. Un contexte renouvelé

Si les questions de défense sont réinscrites à l'ordre du jour européen, c'est en raison d'un contexte renouvelé. La situation internationale ne cesse d'évoluer, amenant l'Union à réinterroger son rôle d'acteur en matière de sécurité et de

⁵³ Conseil européen, Réunion des 13 et 14 décembre 2012 à Bruxelles, Conclusions, N°20.

⁵⁴ Conseil européen, Réunion des 19 et 20 décembre 2013, Conclusions : « *Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Conseil européen a tenu un débat thématique sur la défense* ».

défense, et l'invitant à redéfinir ses relations avec les autres acteurs internationaux, notamment l'OTAN.

A partir de 2013, les répercussions des instabilités sur la scène internationale commencent à inquiéter plus sérieusement l'Europe. En effet, le théâtre des conflits se trouve aux portes de l'Europe et les menaces prennent des formes nouvelles. L'Union Européenne prend alors conscience de la nécessité et de l'urgence d'une politique capable de répondre à ces nouveaux défis. Tant ses institutions que les Etats membres qui la composent, se mettent en mouvement et débattent de nouveau d'une politique de défense européenne, se voulant efficace et mieux coordonnée.

En raison des évolutions rapides de la situation internationale, l'Union se retrouve rapidement confrontée à des questions concrètes. Ainsi, au lendemain des attentats ayant frappé la France en novembre 2015, et alors que cette disposition du Traité sur l'Union européenne était, au mieux, considérée comme purement symbolique, sinon, tombée dans l'oubli, François Hollande fit appel à la clause d'assistance mutuelle⁵⁵. Or, n'ayant, jusque lors, jamais été ni invoquée, ni mise en œuvre, les contours de son application restent à définir. Certains voient dans le recours à cet instrument inhabituel un geste politique symbolique ; d'autres, comme C. Moser, consacrent une importance plus grande à cet acte, considérant que la France attend une aide concrète – éventuellement, des moyens militaires – de la part des Etats membres, et non de simples déclarations de soutien⁵⁶.

La portée concrète de cette clause reste encore à déterminer, mais il est certain qu'elle entraînera des évolutions dans le domaine de la PSDC et permettra des avancements. Les plus enthousiastes et les plus sceptiques se mettent au moins d'accord sur ce point. Si les seconds sont convaincus qu'il s'agit d'une opportunité pour l'Union européenne de se ressaisir des questions de défense, ils doutent en revanche de sa capacité à y répondre efficacement⁵⁷.

⁵⁵ Traité sur l'Union européenne, art. 42.7.

⁵⁶ Moser, Carolyn, *Awakening dormant law – or the invocation of the European mutual assistance clause after the Paris attacks*, VerfBlog, 18 Novembre 2015.

⁵⁷ Menon, Anand/Witney Nick, *After Paris : What price for European defence ?*, European Council on Foreign Relations, Novembre 2015

L'Union, quant à elle, semble être consciente des défis qui l'attendent. En effet, dans son Livre blanc pour l'avenir de l'Europe, la Commission européenne souligne que : « [...] l'Europe ne peut pas faire preuve de naïveté et doit prendre en charge sa propre sécurité. Être une « puissance douce » ne suffit plus, lorsque la force peut prévaloir sur le droit »⁵⁸.

Le nouveau contexte se traduit également par une redéfinition des relations transatlantiques. En effet, les Etats-Unis se montrent désormais favorable à ce que l'Union développe une politique de défense efficace, qui lui soit propre⁵⁹.

Enfin, la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit) pourrait également impacter la politique de défense de l'Union européenne. Si l'on pouvait craindre un nouvel affaiblissement des capacités de l'Union, le gouvernement britannique a pourtant rassuré ses partenaires européens, en affirmant sa volonté de continuer à prendre part à la coopération européenne en matière de défense⁶⁰.

⁵⁸ Commission Européenne, Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, Réflexions et scénarios pour l'EU-27 à l'horizon 2025, p.8-9.

⁵⁹ Coelmont Jo/de Langlois Maurice, Recalibrating CSDP-NATO Relations: The Real Pivot, Security Policy Brief, Edgmont Royal Institute for International Relations, N°47, Bruxelles, Belgique, 2013, p.2.

⁶⁰ Gouvernement du Royaume-Uni, *Foreign policy, defence and development – A future partnership Paper*.

2. Le renouveau de la politique de défense ou les promesses de l'Union

Face à un contexte renouvelé, notamment une situation internationale devenue délicate, l'Union européenne prend conscience de son rôle à jouer pour se conformer à ses objectifs de maintien de la paix, de prévention des conflits et de renforcement de la sécurité internationale. En effet, bien que les Etats membres demeurent responsables de la sécurité sur leur territoire national, l'Union européenne a pour devoir et pour responsabilité la protection de ses citoyens⁶¹. Mais surtout, l'Union prend conscience de la nécessité d'élaborer et de réaliser sa propre politique de défense. Federica Mogherini, Haute Représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, martèle qu'un « monde à l'équilibre fragile exige une Union européenne plus confiante et plus responsable »⁶².

L'Union se montre d'abord responsable, en apportant les premières pierres à l'édifice que constitue sa politique de défense ; la plus importante d'entre elles étant sans doute la SGUE. Mais l'Union se montre également confiante, en envisageant de consolider cet édifice, n'excluant pas d'évoluer en Union européenne de la défense dans les années à venir⁶³.

Suite au sommet européen de 2013, l'activité de l'Union en matière de défense est quasiment ininterrompue. En 2015, le Conseil européen charge le Haut Représentant d'élaborer une stratégie globale de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité⁶⁴. Cette stratégie, censée renforcer la coopération des Etats membres et améliorer l'efficacité de la politique de défense européenne, est achevée en 2016 et présentée lors de la réunion du Conseil européen de juin 2016.

⁶¹ Commission européenne, Reflection paper on the future of a European defence, Juin 2017.

⁶² Mogherini Federica, European Global Strategy, Foreword : « *a fragile world calls for a more confident and responsible European Union* ».

⁶³

⁶⁴ Conseil européen, Réunion des 25 et 26 juin 2015, Conclusions, p.5, N°10.

La SGUE commence par rappeler les principes devant guider l'action de l'Union européenne. Ces principes sont l'unité, la coopération (avec les autres acteurs de la sécurité internationale), et la responsabilité.

Puis, la Stratégie globale de l'Union Européenne dresse une liste de cinq priorités. La première de ces priorités, la sécurité de l'Union, est celle qui nous intéresse ici. Faisant écho au principe d'unité, la SGUE insiste sur la nécessité d'aller au-delà de la portée purement symbolique des clauses de solidarité et d'assistance mutuelle. Répondant au principe de coopération, la SGUE énonce qu'elle souhaite approfondir sa coopération avec l'OTAN. Cela est aussitôt nuancé : les relations entre les deux organisations ne doivent pas nuire aux Etats membres non parties à l'OTAN⁶⁵.

Enfin, la SGUE énonce les moyens devant permettre la bonne mise en œuvre de ces priorités. Tout d'abord, l'Union se doit d'être crédible. Cela se traduit, dans le cadre de cette stratégie, par une coopération accrue entre les Etats membres, devant œuvrer pour la mise en place d'une industrie de la défense européenne. Cet élément doit permettre *in fine* à l'Union d'accéder à l'autonomie qu'elle recherche tant. Ensuite, l'Union doit être réactive en matière de défense. La SGUE invite ici fortement l'Union à se saisir des moyens institutionnels mis en place par Lisbonne, notamment du mécanisme de la coopération renforcée.

Malgré le retour des thématiques de défense à l'ordre du jour européen, l'Union européenne peine à convaincre. N. Witney et A. Menon parlent de « faux sommet »⁶⁶ en évoquant la réunion du Conseil européen des 19 et 20 décembre 2013, tandis que N. von Ondarza le décrit comme l'expression d'un « pragmatisme sans ambition »⁶⁷. Si l'Union européenne souhaite être enfin

⁶⁵ Ces Etats sont au nombre de six. Il s'agit de la Suède, de la Finlande, de l'Autriche, de l'Irlande, de Malte et de Chypre.

⁶⁶ Menon, Anand/Witney Nick, *After Paris : What price for European defence ?*, European Council on Foreign Relations, Novembre 2015 : « *false summit* ».

⁶⁷ Von Ondarza, Nicolai, *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus*, Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik, Vol. 7(3), Wiesbaden, 2014.

crédible quant à sa politique de défense, elle se doit d'adopter des mesures concrètes.

II. Des promesses à la mise en œuvre de mesures concrètes

Cette fois-ci, l'Union ira jusqu'au bout. Elle ne se contentera pas de discours grandiloquents, ponctués d'effets d'annonce. Non, l'Union se veut crédible⁶⁸ : elle fera évoluer sa politique de défense pour la rendre efficace, autonome, et pourquoi pas, un jour, instaurer une véritable Union européenne de la défense.

1. Vers une politique de défense européenne

A ces fins, elle a adopté, fin 2016, un « paquet 'Défense' »⁶⁹, désigné, en termes plus élégants, comme « un train de mesures en matière de sécurité et de défense » par le Service Européen pour l'Action Extérieure. Cet ensemble d'actions comprend la mise en œuvre de la Stratégie globale de l'Union européenne, le Plan d'Action Européen de la Défense et la question de la coopération avec l'OTAN.

Dix ans après la signature de Lisbonne, l'Union prend enfin des mesures concrètes devant permettre de définir les contours de sa politique de défense. A ces fins, elle adopte la Stratégie globale de l'UE et son plan de mise en œuvre, le Plan d'Action Européen et lance le Fonds Européen de la Défense.

⁶⁸ Shared Vision, Common Action : A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Juin 2016, p.9.

⁶⁹ Commission Européenne, Reflection paper on the future of the European defence, Bruxelles, Juin 2017, p.3.

a) La mise en œuvre de la Stratégie globale de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense

Le Plan de mise en œuvre de la SGUE a été présenté par le Haut Représentant le 14 novembre 2016, avant d'être adopté par le Conseil européen lors de sa réunion du 15 décembre 2016⁷⁰.

Il rappelle la nécessité de renforcer et d'approfondir la coopération en matière de défense.

Agir en ce sens devrait permettre une meilleure gestion et une coordination plus efficace des ressources des Etats membres. Le Plan suggère, à cet effet, de mettre en place une Revue Annuelle de la Coordination de la Défense⁷¹, devant rendre plus visibles les capacités des Etats membres et la manière dont celles-ci peuvent être mises au service de l'Union⁷². En outre, l'AED doit poursuivre son travail de promotion et de facilitation de la coopération en matière de défense. Enfin, les Etats membres et l'UE doivent préparer le nouveau Plan de développement des capacités à l'horizon 2018.

Le Plan de mise en œuvre de la SGUE invite enfin les Etats membres à faire usage de la coopération structurée permanente, mécanisme mis en place par le Traité de Lisbonne, permettant aux Etats membres qui le souhaitent d'approfondir leur coopération en matière de défense⁷³. Bien qu'inscrite dans le TUE, cet outil n'a encore jamais été utilisé.

⁷⁰ Conseil européen, Réunion du 15 décembre 2016, Conclusions, **Citer Point concernant adoption du Plan**

⁷¹ Coordinated Annual Review on Defence (CARD)

⁷² Implementation Plan on Security and Defence, N°30.

⁷³ Implementation Plan on Security and Defence, N°37.

b) Le Plan d'Action Européen de la Défense

Le 30 novembre 2016, la Commission a présenté son Plan d'Action Européen de la Défense.

De la même manière que le Plan de mise en œuvre de la SGUE, ce document souligne la nécessité de renforcer la coopération entre les Etats membres en matière de défense. Mais la Commission met surtout l'accent sur la dimension industrielle de la défense européenne. L'Union se doit d'investir dans le secteur de la défense, et de développer une base industrielle « forte, compétitive et innovante »⁷⁴, devant permettre, à terme, à l'Union de gagner en autonomie en matière de défense, et de renforcer sa puissance économique.

En outre, toujours dans cette perspective de renforcement des capacités européennes, la Commission a annoncé en juin 2017, le lancement d'un Fonds Européen de la Défense⁷⁵. Celui-ci s'intègre dans le Plan d'Action Européen de la Défense et devrait comporter deux volets : un premier dédié au financement de recherches en matière de défense, et un second relatif au financement des capacités. Le Plan d'Action Européen de la Défense précise que les capacités doivent être ici comprises comme faisant référence aux équipements matériels et aux technologies de défense, et non comme renvoyant aux opérations de défense et à leurs coûts logistiques⁷⁶.

Enfin, dans sa Feuille de route pour une Europe plus unie, plus forte et plus démocratique, la Commission européenne inclut parmi ses objectifs pour l'horizon 2018, « *l'adoption rapide par les co-législateurs du programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense* ».

⁷⁴ European Plan on Security and Defence, p.2.

⁷⁵ Commission Européenne, Communiqué de presse, 7 Juin 2017

⁷⁶ European Plan on Security and Defence, p.6.

c) La coopération UE-OTAN

Dans une étude, commandée par la Commission des affaires étrangères du Parlement européen, concernant l'élaboration d'un Livre blanc sur la défense européenne, ses auteurs citent N. Witney : « *La PSDC n'est donc plus perçue comme une opposition aux relations transatlantiques mais, à l'inverse, se présente comme l'un de ses aspects fondamentaux* »⁷⁷.

En effet, l'Union Européenne et l'OTAN ont pris conscience de l'importance de travailler ensemble au maintien de la sécurité internationale.

La récente Déclaration de Varsovie⁷⁸ s'inscrit dans ce cadre redéfini de coopération entre les deux organisations internationales. La Déclaration fixe des objectifs divers, notamment celui de développer les capacités de défense des membres de ces organisations, et s'accompagne d'un ensemble de propositions, visant à mettre en œuvre ces objectifs.

⁷⁷ Vers une Union européenne de la défense – un livre blanc comme première étape, p.44.

⁷⁸ Déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Varsovie, 8 juillet 2016.

2. Vers une Union européenne de la défense : Le Livre blanc sur l'Avenir de l'Europe ou le droit de rêver

Dans son Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, la Commission envisage cinq scénarios d'évolution pour la politique européenne, et notamment celle de défense commune⁷⁹.

Le premier scénario envisagé est le cas de la continuité. Cela signifie que l'Union poursuit son action, met en place les mesures qu'elle a prises et cherche à en prendre de nouvelles. La Commission précise à cet égard que la réalisation et la concrétisation des objectifs fixés ne pourra intervenir sans une volonté collective en ce sens.

Le deuxième scénario envisage le cas où de trop nombreux désaccords entre les Etats européens conduirait ceux-ci à faire marche arrière et à se recentrer sur le marché unique.

Le troisième scénario consacre les coopérations renforcées pour un petit groupe d'Etats et imagine une coopération étroite en matière de défense, se déployant notamment dans les domaines de l'industrie et de la recherche, et s'appuyant sur des capacités mieux coordonnées.

Le quatrième scénario place l'ambition de l'Union à un autre niveau. Au lieu de rechercher la quantité, elle privilégie la qualité et recentre son action sur des domaines qu'elle définit comme prioritaires.

Enfin, le cinquième scénario, de loin le plus idéaliste, envisage le cas où les Etats membres approfondiraient leur coopération dans tous les domaines, notamment dans celui de la défense, conduisant à la création d'une Union européenne de la défense.

Ces scénarios ne sont que des projections imaginées par la Commission européenne, mais il peut être intéressant de se pencher dessus.

⁷⁹ Commission Européenne, Livre blanc sur l'avenir de l'Europe, p.16-26

Les premières réalisations rendent le deuxième scénario peu probable, ce serait retourner au point de départ, et faire une croix sur tous les efforts déployés depuis fin 2013. De plus, si les échecs politiques ou juridiques sont fréquents au sein de l'Union Européenne – en témoigne la première tentative en matière de défense – il est en revanche rare que les Etats membres défassent les produits de leur coopération. Il pourrait être opposé ici l'exemple du Brexit. Cependant, il est en réalité moins convaincant qu'il ne paraît de prime abord, surtout si l'on ne s'attarde que sur les aspects relatifs à la défense. En effet, malgré la sortie du Royaume-Uni de l'Union, ce dernier a réaffirmé sa volonté de continuer à participer et à contribuer à la politique de défense commune⁸⁰.

Le cinquième scénario, n'en déplaît aux plus europhiles, est également difficilement envisageable. L'horizon 2025 est proche. Or, bien que l'activité politique en matière de défense n'ait jamais été aussi intense et n'ait jamais produit autant de résultats que ces deux dernières années, la mise en œuvre d'actions concrètes par l'Union dans le cadre de sa politique de défense a nécessité près d'une décennie, sans compter le processus d'élaboration de la base institutionnelle (Traité de Lisbonne).

Les trois scénarios restants sont également envisageables. Le troisième semble préférable pour développer la confiance des Etats membres en la politique de l'Union. En effet, ce scénario accorde une grande place au mécanisme des coopérations structurées permanentes⁸¹, qui permet à un petit groupe d'Etat de progresser, plus rapidement et de manière plus approfondie, sur les questions de défense. Or, les Etats membres ne participant à cette coopération renforcée ont tout le loisir d'observer les avancées effectuées et d'évaluer leur efficacité, sans être soumis à des engagements plus contraignants ; s'ils estiment pouvoir y trouver un intérêt, la possibilité reste ouverte de rejoindre ultérieurement la coopération. Avec un soupçon d'idéalisme, on peut envisager que tous les Etats membres finirait par s'y agréger, et l'Union européenne de la défense envisagée dans le cinquième scénario pourrait devenir réalité. Dans son discours sur l'Etat

⁸⁰ Gouvernement du Royaume-Uni, *Foreign policy, defence and development – A future partnership Paper*.

⁸¹ Traité sur l'Union Européenne, art. 42.6 et art. 46.

de l'Union de septembre 2017, le Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker n'y renonce pas : « *D'ici à 2025, nous devrions disposer d'une union européenne de la défense opérationnelle. Nous en avons besoin. Et l'OTAN y est favorable.* »⁸².

⁸² Juncker, Jean-Claude, Discours sur l'Etat de l'Union, Septembre 2017.

D. Conclusion

Surmontant l'échec de la Communauté européenne de défense, l'Union est parvenue, dans la décennie écoulée, à développer une politique de défense qui lui soit propre, et à asseoir son rôle en tant qu'actrice de la défense et de la sécurité sur la scène internationale.

L'adoption du Traité de Lisbonne, en 2007, a fourni à l'Union un appareil institutionnel adéquat pour la mise en œuvre d'une politique plus efficace et mieux coordonnée. Il comprend plusieurs innovations notables, dont la mise en place d'une clause d'assistance mutuelle, qui traduit la solidarité unissant les Etats membres de l'Union.

Pourtant, même en possession d'un tel instrument, l'Union européenne s'est heurtée à plusieurs obstacles, ayant empêché la bonne mise en œuvre de sa politique. Ainsi, les années qui suivirent l'entrée en vigueur du Traité furent caractérisées par une absence d'action de la part de l'Union en matière de défense. Ce n'est que face à un contexte international devenu tendu que les premiers projets relatifs aux questions de défense ont pu voir le jour, en prenant appui sur les moyens institutionnels mis en place par le Traité.

Comme souvent en matière de politiques européennes, et la politique de défense commune n'y déroge pas, l'Union a réussi à faire cohabiter approfondissement et flexibilité. Ces éléments, a priori difficilement conciliables, guident son action. En matière de défense, cela se révèle pourtant redoutablement efficace ; dans un domaine relevant traditionnellement de la souveraineté des Etats, l'approche de la flexibilité peut rassurer les Etats membres réticents, tandis que l'approfondissement permet aux Etats membres, en exprimant la volonté, d'avancer sur ces questions.

En parvenant à développer une politique de défense plus cohérente, traduite par des actions concrètes, l'Union s'est rendue plus crédible, tant auprès de ses Etats membres qu'auprès de ses partenaires ; c'est ainsi qu'elle a pu redéfinir ses relations avec l'OTAN, en s'imposant désormais comme un partenaire fondamental de l'organisation.

Jean-Claude Juncker, Président de la Commission européenne, Discours sur l'Etat de l'Union, Septembre 2017, Conclusion

Mesdames et Messieurs les députés,

L'Europe n'est pas vouée à l'immobilisme. Elle doit le refuser.

Helmut Kohl et Jacques Delors m'ont appris que l'Europe n'avance que quand elle fait preuve d'audace. Avant de devenir réalité, le marché unique, l'espace Schengen et la monnaie unique étaient considérés comme de simples vues d'esprit. Pourtant, ces trois projets ambitieux sont la réalité d'aujourd'hui.

J'entends ceux qui disent qu'il ne faut pas surcharger la barque européenne, maintenant que l'Europe va mieux.

Mais il ne faut pas, à l'heure où nous sommes, pécher par excès de prudence.

Il ne suffit pas de réparer le toit. Nous devons commencer à terminer le travail maintenant. Maintenant qu'il fait beau, et tant qu'il fait encore beau. Parce que, quand les prochains nuages se formeront à l'horizon – et ils se formeront –, il aura été trop tard.

Alors, larguons les amarres.

Mettons les voiles.

Et profitons des vents favorables.

TABLE DES MATIERES

A.	Introduction	1
B.	Partie 1 : L'avant 2013 ou les années silencieuses	4
I.	Le Traité de Lisbonne ou la mise en place d'un appareil institutionnel adéquat.....	4
1.	Principes généraux	5
2.	Les acteurs de la défense commune	7
a)	Les acteurs spécifiques à la Politique de Sécurité et de Défense Commune	7
i-	Le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité	7
ii-	L'Agence européenne de défense.....	8
b)	Les institutions de l'Union européenne.....	9
i-	Le Conseil européen	9
ii-	Le Parlement européen	9
3.	Les moyens d'action de la défense commune.....	11
a)	Les moyens matériels	11
i-	Les moyens civils et militaires	11
ii-	Les moyens financiers	11
b)	Les moyens politiques et juridiques.....	12
i-	Le processus de décision politique	12
ii-	Les coopérations structurées permanentes	13
iii-	Les clauses de solidarité et de défense mutuelle	14
II.	Les obstacles au développement d'une politique de défense commune	16
1.	L'impact de la crise économique ou la gestion des priorités	16
2.	Une Union Européenne en quête d'identité	18
a)	Une compréhension non uniforme de la défense commune	18
b)	Définition de son rôle international.....	20

C.	Partie 2 : L'après 2013, un nouveau souffle pour la politique de défense commune	22
I.	Retour des thématiques de défense à l'ordre du jour européen	22
1.	Un contexte renouvelé.....	22
2.	Le renouveau de la politique de défense ou les promesses de l'Union 25	
II.	Des promesses à la mise en œuvre de mesures concrètes	28
1.	Vers une politique de défense européenne.....	28
a)	La mise en œuvre de la Stratégie globale de l'UE dans les domaines de la sécurité et de la défense.....	29
b)	Le Plan d'Action Européen de la Défense	30
c)	La coopération UE-OTAN.....	31
2.	Vers une Union européenne de la défense : Le Livre blanc sur l'Avenir de l'Europe ou le droit de rêver.....	32
D.	Conclusion	35

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- Koutrakos, Panos, *EU International Relations Law*, Second Edition, Oxford Hart Publishing, 2015
- Kockel, Armin, *Die Beistandsklausel im Vertrag von Lissabon*, Europäische Hochschulschriften, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2012
- Collectif, *Mélanges en l'honneur du Professeur Joël Molinier*, LGDJ, Paris, France, 2012
 - Fernandez Sola, Natividad, *Les clauses d'assistance mutuelle et de solidarité du Traité sur l'Union Européenne : contenu, délimitation et garanties politiques et juridiques*

REVUES

- Bakker, Anne/Drent, Margriet/Landmann, Lennart *The parliamentary dimension of Defence Cooperation*, Clingendael Report, La Hague, Pays-Bas, Avril 2016
- Biscop Sven, *The UK and European defence : leading or leaving ?*, *International Affairs*, Vol. 88(6), Londres, Royaume-Uni, 2012
- Coelmont Jo/de Langlois Maurice, *Recalibrating CSDP-NATO Relations: The Real Pivot*, Security Policy Brief, Edgmont Royal Institute for International Relations, N°47, Bruxelles, Belgique, Juin 2013
- Fischer, Klemens, *Europäische Aussen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon*, *Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik*, Vol. 1, Wiesbaden, 2008
- Giegerich, Bastian, *Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf die Verteidigungspolitik in Europa*, *Strategie und Sicherheit*, Böhlau, Wien, 2011
- Keatinge Patrick/Tonra Ben, *European Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty*, Institute of International and European Affairs, Dublin, Ireland, Juillet 2009

- Von Ondarza, Nicolai, *Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union nach dem Verteidigungsgipfel von Dezember 2013. Von der Stagnation zum (ambitionslosen) Pragmatismus*, Zeitschrift für Aussen- und Sicherheitspolitik, Vol. 7(3), Wiesbaden, 2014

TEXTES LEGISLATIFS et COMMUNICATIONS

- Traité établissant une Constitution pour l'Europe
- Traité sur l'Union Européenne
- Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
- Protocole (N°10) sur la Coopération structurée permanente établie par l'article 42 du Traité sur l'Union Européenne
- Décision 2011/871/PESC du Conseil du 19 décembre 2011 créant un mécanisme de gestion du financement des coûts communs des opérations de l'Union européenne ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense (Athena)
- Conseil européen, Réunion des 13 et 14 décembre 2012, *Conclusions*
- Conseil européen, Réunion des 19 et 20 décembre 2013, *Conclusions*
- *Shared Vision, Common Action : A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Juin 2016
- HR/VP, *Implementation Plan on Security and Defence*, Novembre 2016
- Commission Européenne, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *European Defence Action Plan*, Novembre 2016
- Conseil européen, Réunion du 15 décembre 2016, *Conclusions*
- Commission Européenne, *Reflection paper on the future of the European defence*, Bruxelles, Juin 2017
- Gouvernement du Royaume-Uni, *Foreign policy, defence and development – A future partnership Paper*, Septembre 2017
- Juncker, Jean Claude, Discours sur l'Etat de l'Union, Septembre 2017
- AED, *Defence Data 2012*, Booklet

SITES INTERNET

- Moser, Carolyn, *Awakening dormant law – or the invocation of the European mutual assistance clause after the Paris attacks*, Verfassungsblog, 18 Novembre 2015
<http://verfassungsblog.de/awakening-dormant-law-or-the-invocation-of-the-european-mutual-assistance-clause-after-the-paris-attacks/>
- Menon, Anand/Witney Nick, *After Paris : What price for European defence ?*, European Council on Foreign Relations, Novembre 2015
<http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-150-WHAT-PRICE-EUROPEAN-DEFENCE-final.pdf>
- Fondation Robert Schuman, *Le Traité de Lisbonne et l'action extérieure de l'Union européenne*, Dossier pédagogique « Comprendre le Traité de Lisbonne », 2007
<https://www.robert-schuman.eu/fr/comprendre-le-traite-de-lisbonne>

LISTE DES ABREVIATIONS

AED	Agence Européenne de Défense
CED	Communauté Européenne de Défense
HR/VP	Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité
ONU	Organisation des Nations Unies
PIB	Produit Intérieur Brut
PDC	Plan de Développement des Capacités
PESC	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
PESD	Politique Européenne de Sécurité et de Défense
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
SEAE	Service Européen pour l'Action Extérieure
SGUE	Stratégie globale de l'Union européenne (<i>aussi</i> : Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne)
TFUE	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
TUE	Traité de l'Union Européenne
UE	Union Européenne
UEO	Union Européenne Occidentale